

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1978). La legitimación para plantear el incidente de imposibilidad de ejecución del artículo 107 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Revista española de derecho administrativo*, parte jurisprudencia, 16, pp. 74-85.

LA LEGITIMACION PARA PLANTEAR EL INCIDENTE DE IMPOSIBILIDAD DE EJECUCION DEL ARTICULO 107 DE LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. INTRODUCCION

No obstante corresponder a la función jurisdiccional en todos sus órdenes la potestad —según la formulación tradicional— de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, en el orden contencioso-administrativo dicha potestad es objeto —como es bien sabido— de una modulación peculiar. Consiste ésta en que los Tribunales contencioso-administrativos no gozan, en su plenitud, de la referida potestad. El artículo 103 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956 (en adelante LJC) es claro al respecto, cuando dispone que la «ejecución de las Sentencias corresponderá al órgano que hubiera dictado el acto o la disposición objeto del recurso». La ejecución de las sentencias queda, así atribuida a la Administración Pública productora del acto o disposición revisadas en su legalidad por aquellos pronunciamientos judiciales. Sin embargo, ello no supone, desde luego, un desapoderamiento total a los Tribunales de la potestad ejecutiva, pues a éstos pertenece, cuando menos y conforme al artículo 8.º, 1 LJC, la fiscalización de la ejecución de sus fallos.

Este especial régimen de la ejecución de las sentencias en el orden contencioso-administrativo es el que explica la regulación contenida en el artículo 105 LJC. Es la Administración la que, dentro del plazo de los dos meses siguientes a la comunicación de la sentencia, debe adoptar cualquiera de las siguientes resoluciones: ejecución del fallo (tomando las medidas precisas al efecto); suspensión del cumplimiento total o parcial por plazo determinado; o inejecución en absoluto, total o parcial, del fallo; si bien en estos dos últimos casos la competencia se traslada necesariamente al Consejo de Ministros, el cual —a su vez— sólo puede ejercerla con base en alguna las siguientes causas: peligro de trastorno grave del orden público, temor fundado de guerra con otra potencia, quebranto en la integridad del territorio nacional y detrimento grave de la Hacienda Pública.

Aunque el artículo 105 LJC pretenda con toda evidencia agotar las posibilidades de actuación de la Administración en su actividad de ejecución de sentencias, lo cierto es que, de hecho, no es así. El artículo 107 LJC contempla un supuesto de inejecución de los fallos judiciales en modo alguno reconducible al esquema anterior.

Dispone, en efecto, este último precepto que:

No podrá suspenderse ni declararse inejecutable una sentencia por causas de imposibilidad material o legal de ejecutarla, y si este caso se presentare, será sometido por la Administración, por medio del Abogado del Estado, al Tribunal respectivo, dentro del referido plazo de dos meses, a fin de que, con audiencia de las partes, se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo.

No sólo la causa de la inejecución (la imposibilidad material de la misma) es distinta de las que pueden legitimar el acuerdo administrativo en tal sentido conforme al artículo 105, sino que la competencia para apreciar su concurrencia no pertenece ya a la Administración, sino al Tribunal.

La decisión de inejecución, total o parcial, es, pues, estrictamente judicial y producida en el contexto de un proceso incidental («con audiencia de las partes», dice el precepto comentado), conforme resulta sin más de lo prevenido en el artículo 949, párrafo 2.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil (texto legal de aplicación supletoria en lo contencioso-administrativo, según se previene en la disposición adicional sexta LJC), que faculta a las partes litigantes para —en período de ejecución de sentencia— promover incidente «sobre cuestiones no controvertidas en el pleito ni decididas en la ejecutoria».

Pues bien, este específico incidente sobre imposibilidad de ejecución de las sentencias no ha sido hasta ahora objeto de especial atención por la doctrina, no habiendo tenido tampoco la jurisprudencia numerosas ocasiones de pronunciarse sobre el mismo. La explicación se encuentra con toda seguridad tanto en la misma excepcionalidad del incidente, cuanto en el hecho de la existencia, hasta fecha reciente, en el ordenamiento urbanístico de mecanismo que hacía innecesario en dicha materia —en la que con mayor probabilidad puede surgir una imposibilidad material o legal sobrevenida— el recurso al artículo 107 LJC. El artículo 228 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 disponía, en efecto, la comunicación preceptiva de la sentencia que obligara al desistimiento de la construcción o a la destrucción de alguna obra de urbanización a la Comisión Provincial de Urbanismo para que ésta, en el plazo de dos meses, notificara al Tribunal si, por motivos de interés público, se imponía seguir o conservar la obra. Y sabida es la aplicación generosa que de este precepto se ha hecho a lo largo de todo el período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956.

Sin embargo, la derogación del citado artículo 228 por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo, sitúa al incidente del artículo 107 en una nueva luz. Es de todo punto predecible que la Administración acudirá de ahora en adelante, con mayor frecuencia al mismo, ante la imposibilidad de fundamentar la inejecución de sentencias en materia urbanística en las causas tasadas por el artículo 105 LJC.

Buena prueba del renovado interés que cobra así el incidente de que se viene hablando la constituye la reciente publicación de un trabajo sobre el tema precisamente por un Letrado Consistorial del Excmo. Ayuntamiento de Madrid (A. MINGO DE MIGUEL, *La ejecución imposible de sentencias en materia de urbanismo*, RDU núm. 35, págs. 13 y sigs.). Pues bien, uno de los problemas más importantes, si no el principal, que plantea el incidente en cuestión es precisamente el de la legitimación activa para su planteamiento.

2. LA LEGITIMACION ACTIVA PARA PROMOVER EL INCIDENTE DEL ARTICULO 107 DE LA LJC EN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

La escasa trascendencia que hasta ahora (en razón a su reducida utilización) ha tenido el artículo 107 LJC ha condicionado manifiestamente su interpretación doctrinal y jurisprudencial, que se ha movido en el marco de una exégesis restrictiva y literal del precepto.

En todos los casos, dicha interpretación acepta acríticamente la aparente reducción a la Administración de la iniciativa para el planteamiento del incidente que de los términos literales del artículo se deduce, entendiendo —eso sí— que la referencia legal a la «Administración» comprende tanto la Administración del Estado, como la Local y la Institucional. De esta forma, la cuestión queda reducida a la determinación del alcance de la exigencia de la intervención del Abogado del Estado (el precepto dispone textualmente que el caso, es decir, la imposibilidad de ejecución... «será sometido por la Administración, *por medio del Abogado del Estado*, al Tribunal respectivo...») o, en otras palabras, si la legitimación reside efectivamente en la propia Administración o, más bien y como parece desprenderse de dicho inciso, está atribuida en realidad sólo a éste último.

Por lo que respecta a la doctrina científica, J. TRUJILLO PEÑA, C. QUINTANA REDONDO y J. A. BOLEA FORADADA (*Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, Ed. Santillana, Madrid, 1965, tomo II, pág. 695), al comentar el artículo en cuestión, afirman que: «El precepto se refiere específicamente al Abogado del Estado, por lo que, aun en aquellos supuestos en que esta imposibilidad de ejecución procediera de esferas administrativas, cual son la Local y la Institucional, en las que él pudiera no haber actuado, sin embargo, a estos efectos deberá realizarlo en todo caso. Sin duda alguna que el legislador, dada la trascendencia de esta materia, ha querido rodearla de la garantía que consigo lleva la interposición del Abogado del Estado como defensor en general de la Administración».

Opinión distinta sostiene más recientemente A. MINGO DE MIGUEL, *La ejecución...*, op. cit., págs. 27 y 28, para el que la anterior postura peca de precipitada y simplista, al suponer desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 35, 1, de la LJC que permite a las entidades locales, sin perjuicio de la regla general de su representación por los Abogados del Estado, designar Letrado que las represente en el proceso contencioso-administrativo. Reduciendo así el problema de la legitimación a una simple cuestión de representación procesal, concluye que, siendo aquélla la solución legal para el proceso principal, «... no parece que deba interpretarse de otra forma en el incidente de inejecución...».

Esta última posición no es desde luego convincente, toda vez que olvida demostrar que la finalidad del artículo 107 LJC se agota en evitar la actuación procesal de la Administración sin la debida representación. Esta hipótesis es cabalmente la menos lógica, ya que:

a) Para confirmarse, requeriría la previa explicación fundamentada de la razón de la insistencia insólita del texto legal en el tema de la representación procesal precisamente en este punto.

b) Siendo así que el artículo 107 remite la intervención preceptiva del Abogado del Estado a la Administración sin más, es decir, a toda ella, su puesta en relación con el artículo 35, 1 conduciría más bien a la conclusión —salvo que se pretenda mantener una real contradicción entre ambos o una deficiencia técnica del texto legal—, de que el primero de ellos sanciona, para con respecto al segundo, una regla especial de representación procesal en el incidente de imposibilidad de ejecución.

c) En todo caso, prescinde del dato de la doble posición que en lo contencioso-administrativo puede ostentar el Abogado del Estado. Este, en efecto, no siempre actúa como mero representante y defensor de la Administración, sino que a veces asume una función más amplia e independiente de defensor del interés público, como es el caso en los artículos 118, 3 y 123, 2 LJC. El hecho mismo de la mención expresa del Abogado del Estado en el artículo 107 abona la tesis de que aquél asume en el incidente regulado en dicho precepto esta última función; tesis que se refuerza si se tiene en cuenta que, por su ubicación sistemática en el capítulo dedicado a la ejecución de sentencias, la finalidad más plausible de la norma es la de evitar —mediante la interposición del Abogado del Estado, en su calidad de defensor del interés público— la alegación indiscriminada y carente de fundamento, como resultado de una pura actitud de resistencia a la ejecución de los fallos judiciales, de la concurrencia de causa de imposibilidad para llevar aquélla a efecto.

El Tribunal Supremo se ha inclinado, en los escasos supuestos en que se ha pronunciado sobre el tema, por la primera de las posturas doctrinales expuestas.

El Auto de la Sala 4.^a de 15 de febrero de 1974 (Rep. Aranzadi 826; Ponente: BOTELLA Y TAZA), que resuelve recurso de apelación deducido contra Auto dictado en fase de ejecución de Sentencia por el Tribunal *a quo*, estimando las alegaciones directamente formuladas ante el mismo por un Ayuntamiento sobre imposibilidad de ejecución del fallo judicial, dice al respecto textualmente:

Que firme y ejecutoria la sentencia dictada por este Alto Tribunal, cuya parte dispositiva anuló acuerdos del Ayuntamiento de Farlete sobre desahucio administrativo y lanzamiento por compulsión directa de tierras en dicho Municipio, debieron adoptarse, conforme previene el artículo 104, en relación con el 105, de la Ley Jurisprudencial, cuantas medidas fueren necesarias para dar cumplimiento al fallo, que no podían ser otras, dado el sentido y alcance de la invalidez asignada a aquellos actos administrativos que las de reponer en la posesión a quienes se privó de la misma por consecuencias de los acuerdos anulados, y si tal directa ejecución resultaba imposible, por reputarla el órgano administrativo enervada ante la aceptación de otras tierras por los desposeídos, *debió así declararlo conforme se deriva del artículo 107 en conexión con el 105, apartado c), de la Ley referenciada y, actuante el caso de inejecución, someterlo por medio del Abogado del Estado al Tribunal respectivo* a fin de que, oídas sobre ello las partes, se acordara la forma de llevar a efecto la sentencia, observándose en el presente caso que, si bien la especialidad pretensora de dichas partes justifica como previos los trámites acordados por el Tribunal *a quo*, no era a éste factible resolver, como lo hizo, sobre si había o no lugar a ejecutarse de determinada forma el fallo, *prescindiendo de la modalidad de impulso encauzada para estos supuestos por la Ley hacia la Abogacía del Estado, y que, prevista para la Administración en general, también rige cuando la materia concierne a Entidades Locales*, en cuya virtud, imposible de exclusión el menciona-

Luciano Parejo Alfonso

do diligenciamiento, que ni siquiera razones de economía procesal permiten aquí preterirlo, es lo pertinente revocar el Auto que de modo prematuro resolvió sobre el fondo de la ejecución, y ordenar en su sustitución, de acuerdo con los citados artículos 105 y 107 de la Ley Jurisdiccional, que el Ayuntamiento de Farlete pronuncie el acuerdo que entienda corresponde según exige el primero de dichos preceptos legales, y, caso de declarar inejecutable la sentencia por las razones de hecho que directamente expuso al Tribunal, lo comunique a la Abogacía del Estado, para que esta defensa de la Administración sea la que proponga a aquél la forma positiva o subsidiaria que entienda corresponde a la ejecución del fallo.

Por lo tanto y aunque el Auto no aluda expresamente al instituto de la legitimación, se sienta en él claramente la tesis de que el «impulso» para el planteamiento en debida forma del incidente corresponde al Abogado del Estado, de forma que no le es dado a la Administración actuar por sí misma; principio o regla, que rige con independencia de cuál sea la Administración —estatal, local o institucional—, a la que compete la ejecución de la sentencia de que se trate.

En idéntico sentido, pero de forma ya mucho más precisa y elaborada, se pronuncia el reciente Auto, también de la Sala 4.^a, de 27 de junio de 1977, resolutorio de incidente sobre imposibilidad de ejecución planteado por la Gerencia Municipal de Madrid.

En primer término, la cuestión se aborda ya explícitamente desde la perspectiva de la legitimación, negándose ésta a la Administración cuando actúa sin el concurso del Abogado del Estado:

Que la alegación de falta de legitimación de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid para promover esta incidencia ejecutiva, se basa en la dicción literal del artículo 107 de la Ley Jurisdiccional, donde se concreta que, en el caso de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, ello será sometido por la Administración al Tribunal por medio del Abogado del Estado, lo cual ha sido interpretado por la doctrina de los autores en el sentido de que el precepto establece una atribución específica en favor de tales Letrados estatales, incluso para aquellos casos en los que la Administración, llamada a dar cumplimiento a la sentencia, sea la Institucional o la Local, pues el legislador, consciente, sin duda, de la trascendencia de la materia, ha querido revestirla de la expresada garantía, evitando así planteamientos subjetivistas de algunos organismos administrativos o de los funcionarios que los sirven e injustificadas resistencias, y a dar fuerza a esta hermenéutica, viene el Auto de la Sala de 15 de febrero de 1974...

Como se ve, pues, la Sala no sólo confirma la tesis ya sentada en su anterior Auto de 15 de febrero de 1974 (cuyo contenido, además, reproduce en lo sustancial), sino que asume expresamente la interpretación del artículo 107 que mantienen TRUJILLO PEÑA, QUINTANA REDONDO y BOLEA FORADADA, en sus *Comentarios a la LJC* antes citados.

Pero, además, la Sala aborda la posible interpretación del precepto en el sentido de que se limita a exigir la debida representación procesal, para rechazarla en los siguientes términos:

...cierto es que, frente a esta doctrina, cabe la interpretación de que el artículo 107 de la Ley Jurisdiccional ha contemplado tan sólo la problemática de la Administración General y no los supuestos de la institucional o local, y que la referencia al «por medio del Abogado del Estado», es tan sólo el cumplimiento de

una formalidad procesal de postulación, tendente a evitar la directa actuación de los organismos administrativos del Estado ante los Tribunales, lo cual haría adaptable el precepto a los demás supuestos de actuación de otras Administraciones, sin necesidad de acudir a una hermenéutica tan rígida, formalista y excluyente, *pero ello pugna con la dicción concreta del texto legal que, a diferencia de lo establecido para la representación y defensa de tales Administraciones en el artículo 35 de la citada Ley Jurisdiccional, no admite como alternativa la posibilidad de una actuación directa de tales Administraciones a través de sus propios representantes procesales y ello aun en los casos de incompatibilidad (litispendencia entre la Administración General y una de tales Administraciones) o cambiando entre ellas, pues el legislador quiso, una vez definido lo que en el caso es conforme a ordenamiento jurídico, fuese la Abogacía del Estado, en forma exclusiva y excluyente, quien actuara, en el desenvolvimiento de una misión pública, marginada ya de toda clase de particularismos subjetivos, configurando, además, otro aspecto de la tutela a que tales Administraciones, dentro de su autonomía, se hallan sometidas respecto de la Estatal.*

A modo de resumen puede decirse que, tanto la doctrina más autorizada, como la jurisprudencia, interpretan el artículo 107 LJC en el sentido de que niega a la Administración, cualquiera que ésta sea (estatal, local o institucional), legitimación para promover por sí misma y sin la concurrencia del Abogado del Estado —a título no de representante procesal, sino de defensor del interés público—, el incidente sobre imposibilidad de ejecución de sentencias regulado en dicho precepto legal.

3. INSUFICIENCIA DE LA INTERPRETACION HASTA AHORA ESTABLECIDA; LA LEGITIMACION ACTIVA DE LOS PARTICULARES INTERESADOS

Ciertamente la interpretación doctrinal y jurisprudencial comentada debe considerarse en sí misma correcta, conforme a lo razonado más arriba, pero también debe reputarse incompleta o insuficiente. Pues, en efecto, ni la doctrina ni la jurisprudencia se han planteado la cuestión de si, además, el precepto restringe o no la iniciativa en la formulación del incidente a la Administración y, por tanto, la legitimación activa al Abogado del Estado. Circunstancia ésta que, por lo que respecta a la jurisprudencia, obedece sin duda alguna al hecho de que sólo ha tenido oportunidad de pronunciarse en supuestos en que la iniciativa había partido de la Administración.

El tema tiene indudable trascendencia, ya que se trata de determinar si, no obstante la redacción literal del precepto legal, los particulares interesados en la ejecución y afectados por la misma pueden, al margen de la Administración, suscitar el incidente de imposibilidad de la ejecución en defensa de sus propios derechos e intereses.

En modo alguno cabe cerrar el paso a la hipótesis así planteada con el simple argumento de que el artículo 107 LJC sólo alude a la Administración, pues este hecho encuentra adecuada explicación en la especialidad que, en lo contencioso-administrativo, reviste la ejecución de los fallos judiciales; especialidad que, como ha quedado ya dicho, consiste en que ésta queda materialmente encomendada a la propia Administración que fue parte litigante en el proceso. Esta peculiaridad justifica sobradamente que el precepto, ubicado sistemáticamente en el capítulo sobre ejecución de sentencias, contemple el inciden-

te que regula desde la perspectiva de la Administración. Pero de su tenor literal no resulta sin más la voluntad legal de excluir cualquier otra posibilidad de planteamiento del incidente; antes al contrario, de él se deduce que la finalidad perseguida es la de prohibir a la Administración —en principio competente, según los artículos 103 y 104 LJC, para la ejecución material de los fallos judiciales— la adopción por sí misma de acuerdo de inejecución basado en la imposibilidad legal o material de llevar a puro y debido efecto la sentencia. Quiero ello decir que, en definitiva, opera un desapoderamiento singular de la potestad ejecutiva otorgada a la Administración en el supuesto que contempla. Correspondiendo en él a la Administración, por tanto, sólo un *ius petendi*, nada avala la conclusión de que éste sea exclusivo. Queda así abierta la puerta para la comprobación de la hipótesis antes apuntada.

a) *El proceso de ejecución en general*

Pues bien, en este sentido se impone inmediatamente una primer y elemental afirmación. El proceso de ejecución (empleando aquí el término proceso en sentido amplio, en cuanto expresivo del cauce fundamental a través del cual se produce la función jurisdiccional) no es independiente del recurso contencioso-administrativo que finaliza con la sentencia, por cuanto tiene por objeto cabalmente, empleando los propios términos con que se expresa el artículo 104 LJC, llevar a puro y debido efecto, la sentencia, mediante la adopción de las resoluciones que procedan y la práctica de cuanto exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo. Por ello, en principio, la legitimación en tal proceso debe entenderse que alcanza a las personas que fueron parte, bien como recurrentes, bien como demandadas o coadyuvantes, en el recurso contencioso-administrativo de que la ejecución traiga causa, así como que —de otro lado— queda circunscrita a dichas personas.

La anterior afirmación resulta sin más de los principios dispositivo y de limitación de la sentencia a las partes en el juicio (art. 1.252 del Código Civil) operativos en nuestra legislación procesal civil y, por tanto y por vía de supletoriedad, en lo contencioso-administrativo.

La eficacia de los mencionados principios en el ámbito del proceso civil provoca que la intervención de terceros ajenos a la fase cognoscitiva en la de ejecución sólo resulte admisible a título muy excepcional y con carácter ciertamente restringido. En este sentido, cabe citar —por todos— la opinión de Jesús SÁENZ JIMÉNEZ y Epifanio LÓPEZ FERNÁNDEZ DE GAMBOA (*Compendio de Derecho procesal, civil y penal*, tomo III, volumen II, págs. 23 y 24), para quienes «en nuestro Derecho, limitadísima en los procesos ordinarios la intervención principal, muy constreñida también la intervención coadyuvante, en uno y otro caso, como exagerada concesión al principio dispositivo, que tan perjudiciales consecuencias acarrea en nuestros ordenamientos adjetivos civiles, sólo caben los estrechos cauces de las tercerías de dominio y de preferente derecho, que dejando intangible la sentencia, aunque a veces sin efectivo contenido, se limitan a imposibilitar sus efectos ejecutivos contra el patrimonio de un tercero».

Ahora bien, en este punto, de la intervención de tercero ajeno al proceso en la fase de ejecución de la sentencia, es posible constatar una clara especialidad de la LJC, que destruye la apariencia de certeza de la conclusión que se ob-

tendría de la traslación sin más al recurso contencioso-administrativo de los principios informantes del proceso civil.

Ciertamente la LJC, al regular en el capítulo III de su título IV la ejecución de sentencias, no aborda frontalmente el tema de la legitimación para intervenir en dicha ejecución, por lo que debe entenderse desde luego que aquella legitimación concurre en los que fueron parte en el recurso contencioso-administrativo correspondiente. Sin embargo, con ocasión de resolver los específicos supuestos de suspensión de la ejecución de la sentencia o de declaración de la inejecutabilidad de ésta y, más específicamente aún, de dilación en la ejecución de dicho fallo judicial, el texto legal sí hace referencia expresa a las personas legitimadas para instar la pertinente actuación judicial, no circunscribiendo el círculo de aquéllas a las que hubieren sido efectivamente parte en el recurso contencioso-administrativo.

Así, el artículo 106, 1 dispone textualmente:

Tanto en el caso de que se hubiese acordado la suspensión temporal de todo o parte de la sentencia, como en el de que se hubiere acordado su inejecución total o parcial, el Tribunal, *a instancia de cualquiera de las partes perjudicadas, y previa audiencia de las demás*, señalará la suma que deba satisfacerse al interesado como resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios...

Y, por su parte, el artículo 110, 1 establece:

El Tribunal sentenciador, mientras no conste en los autos la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones señaladas en sus casos respectivos, adoptará, *a instancia de las partes interesadas*, cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla.

Aun cuando la frase «cualquiera de las partes perjudicadas y previa audiencia de las demás» —empleada por el primero de los preceptos transcritos— no sea, en sí misma considerada, susceptible de una interpretación unívoca en el sentido expuesto, la expresión «partes interesadas» de que hace uso el segundo de dichos preceptos y, sobre todo, las dos puestas en relación, sí que permiten una conclusión clara: el texto legal se está refiriendo aquí no a las partes litigantes o partes en el juicio, sino al círculo más amplio de personas interesadas en la ejecución por resultar afectadas en sus derechos o intereses. El rigor técnico de la LJC, de sobra conocido para ser aquí demostrado, excluye de todo punto la hipótesis de que las frases o expresiones comentadas deban entenderse desprovistas de toda significación relevante sobre la base de una supuesta imprecisión o ambigüedad terminológicas.

En todo caso, la especialidad que se viene comentando encuentra sólido fundamento técnico en la específica regulación en la LJC de los efectos de las sentencias. De acuerdo con el artículo 86, 2 de dicha Ley y sin perjuicio de la solución general de la limitación de los efectos de aquellos fallos a las partes litigantes en el caso de que el pronunciamiento judicial se agote en la declaración de inadmisibilidad o en la desestimación del recurso, las sentencias que anulen el acto o la disposición recurridos producen efectos no sólo entre aquellas partes, sino respecto de las personas afectadas por los mismos. En su consecuencia, en el ámbito de lo contencioso-administrativo, existe cuando menos un supuesto —el de anulación del acto o disposición recurridos—, en que la sentencia despliega su eficacia más allá del marco de la relación jurídico-

Luciano Parejo Alfonso

procesal, para alcanzar a personas ajenas al proceso, pero cuya esfera de derechos o intereses se ve afectada por la referida anulación. De ahí, que pueda y deba ser establecida la necesaria conexión entre esta prescripción legal y la que amplía la legitimación en el proceso de ejecución de las sentencias a toda persona interesada; con lo que esta última pierde todo su carácter aparentemente casual, para incardinarse lógicamente en el sistema procesal total de lo contencioso-administrativo.

Aunque sin referencia expresa al proceso de ejecución de las sentencias, la aludida conexión ha sido, por demás, establecida por el Tribunal Supremo. En Sentencia de la Sala 4.^a, de 21 de abril de 1961 (Rep. Aranzadi, 1974), se dice textualmente:

Que si bien los efectos sustanciales de la cosa juzgada se producen normalmente dentro de análogos límites subjetivos y objetivos en el proceso administrativo y en el civil, existe en aquél un supuesto excepcional donde la presunción de verdad del fallo ejecutorio se impone a personas no vinculadas por la relación, cual es el de la sentencia que dicta la anulación del acto o acuerdo, conforme a lo dispuesto en el artículo 392 de la Ley de Régimen Local y más categóricamente en el artículo 86, párrafo 2.º, de la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, expresivo de que «la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos», con lo que viene a amparar intereses legítimos emplazados fuera del área del litigio; criterio de expansión inspirado en obvias razones de seguridad jurídica y económica de trámites que se manifiestan con igual rotundidad en el artículo 102, apartado b), de la Ley jurisdiccional, al incluir entre los casos en que procede el recurso extraordinario de revisión, el de que las Salas de lo contencioso-administrativo hubiesen dictado resoluciones contrarias entre sí respecto a los mismos litigantes u otros distintos en igual situación, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos.

Por ello resulta de todo punto lógico que el Tribunal Supremo, al enfrentarse directa y específicamente con el problema del alcance de la expresión «partes interesadas», utilizada en el artículo 110, 1 LJC, haya sentado una doctrina uniforme, en todo conforme con la interpretación antes adelantada.

La Sentencia de la Sala 4.^a, de 21 de noviembre de 1957 (Rep. Aranzadi 3542), resolutoria de recurso de apelación formulado contra decisión adoptada por la Sala de Primera Instancia en trámite de ejecución de sentencia en el sentido de declarar su incompetencia para conocer de la inejecución de dicha sentencia decretada por la Administración, rechaza la pretensión de nulidad de actuaciones ejercitada por la Corporación Municipal de Pamplona —que no había sido parte en el recurso contencioso-administrativo—, con base en la alegación de que no había sido emplazada en la cuestión incidental promovida en el período de ejecución de la sentencia, razonando del siguiente modo:

... si se tiene en cuenta que el artículo 91 de la Ley Jurisdiccional dispone que la sentencia se comunique a la Autoridad administrativa para que la lleve a puro y debido efecto, como lo realizó el Tribunal Provincial de Navarra dirigiéndose a la Diputación Foral, que es la primera Autoridad de la Administración en aquel territorio y la que adoptó en alzada el acuerdo originario de la reclamación contenciosa, resuelta en definitiva por el fallo a cumplir; que en el incidente referido llevó la voz de la Administración su legal representante, el Abogado del Estado, y que el Ayuntamiento de Pamplona no había actuado en el pleito como coadyuvan-

te o en otro concepto, limitándose su posición a la propia de una Corporación que adoptó un primer acuerdo a la sazón inexistente por haber sido revocado y anulado por su superior jerárquico, la Diputación Foral, y asimismo por esta Sala, resulta patente que el expresado Ayuntamiento no ostentaba ningún derecho ni calidad para ser llamado de oficio a la tramitación de la incidencia, y no se infringió al prescindir de su concurso ningún precepto legal cuya inobservancia pudiera determinar la nulidad de lo actuado.

Afirma, pues, la sentencia el carácter no preceptivo de la citación de oficio, en trámite de ejecución de sentencia y por el Tribunal conocedor de la misma, de las partes interesadas (por resultar afectadas en sus derechos e intereses), pero que no tengan la condición de partes litigantes en el recurso contencioso-administrativo correspondiente. De cuya afirmación se sigue necesariamente, *a contrario sensu*, la legitimación de las referidas partes interesadas para comparecer en el período de ejecución de sentencia.

Esta última conclusión se contiene, ya en formulación positiva, en la Sentencia de la Sala Cuarta, de 10 de octubre de 1959, cuyo segundo Considerando (con expresa remisión a la Sentencia de 1 de enero de 1943 —Rep. Aranzadi 31—, de la que esta doctrina jurisprudencial arranca), deja establecido que:

... la corrección o enmienda o la confirmación, en su caso, de tales actos administrativos de real o supuesta extralimitación, que, en el cumplimiento de una sentencia firme, puedan presentarse con competencia del Tribunal Provincial que la dictó, competencia que éste debe desarrollar encauzada en el molde procesal de la ejecución de sentencia, con tramitación incidental si ello es preciso, pero tomando, siempre dentro de tal molde, cuantas medidas —según dispone el artículo 110 de la Ley Jurisdiccional— sean adecuadas para promover y motivar dicha ejecución a instancia de parte interesada; y no cabe duda que en esta acción de parte interesada, que, como declara la sentencia de 18 de enero de 1943, entre otras, es más amplia que la de parte en el juicio, está comprendido el señor M. B., contra cuyos actos de obstaculización del camino va dirigida la sentencia de 2 de octubre de 1957 y que, además, intervino como «parte» en su sentido más concreto y estricto, en el correspondiente expediente gubernativo precedente del pleito contencioso-administrativo en el que la sentencia se dictó.

A modo, pues, de resumen, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo interpreta la referencia del artículo 110, 1 LJ a las «partes interesadas» como reconocimiento expreso legal de la legitimación para comparecer y ser parte en el proceso de ejecución de una sentencia contencioso-administrativa de todas aquellas personas que, aun no habiendo sido parte litigante en el recurso previo, deban considerarse «interesadas» en aquella ejecución por resultar afectadas por ésta en sus derechos e intereses; entre cuyas personas interesadas se encuentran, desde luego, en todo caso comprendidas aquéllas que intervinieron y fueron parte en el expediente administrativo en el que recayó el acuerdo o acto luego impugnado en vía judicial.

Con apoyo en la línea jurisprudencial analizada, la doctrina se pronuncia asimismo claramente en favor de la legitimación de terceros respecto al recurso, pero interesados en la ejecución de la sentencia.

Así, J. TRUJILLO PEÑA, C. QUINTANA REDONDO y J. A. BOLEA FORADADA (*Comentarios...*, op. cit., pág. 688) afirman que:

Es digno resaltar el hecho de que en ese citado precepto (art. 110, 1 de la LJ), se haga referencia, no ya a las partes litigantes, sino a las partes interesadas, con

Luciano Parejo Alfonso

lo cual se admite la posibilidad de que en esta fase ejecutiva puedan intervenir quienes hubieran sido parte en el expediente, aunque no lo hubieren sido en el proceso o, en general, todas aquellas personas afectadas por el acto o disposición anulado, a las que se refiere el artículo 86 de la LJ (Sentencias de 10 de octubre de 1959 y 21 de noviembre de 1957).

En el mismo sentido se manifiesta Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (*Derecho procesal administrativo*, IEP, Madrid 1966, 2.^a ed. t. II, pág. 961), quien expone: «En alguna ocasión se ha afirmado que el artículo 92 LC (hoy 110, LJ), autoriza a la Sala sentenciadora para que, en trámite incidental, pueda decidir sobre las dificultades y obstáculos posibles que le sometan "las partes interesadas", expresión más amplia que la de "partes en el juicio", que la Ley no consigna. En este sentido, una Sentencia de 10 de octubre de 1959 establece que el concepto de parte interesada es más amplio que el de parte en juicio, reiterando la doctrina de las anteriores de 18 de enero de 1943 y 21 de noviembre de 1957».

A modo, pues, de conclusión puede decirse que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110, 1 LJC y de conformidad con la interpretación de tal precepto establecida por el Tribunal Supremo, en el proceso de ejecución de una sentencia contencioso-administrativa y cuando dicha sentencia declare la nulidad del acto o disposición administrativos recurridos, están legitimados como partes interesadas y pueden, por tanto, comparecer en dicho proceso ejercitando las pretensiones que sean admisibles quienes, aun no habiendo sido parte litigante en el recurso correspondiente, resulten afectados en los términos del artículo 86, 2 LJC, entre los cuales deben siempre considerarse incluidos los que fueron interesados en el procedimiento administrativo previo a tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.

b) *El incidente del artículo 107*

Nada se opone a la validez plena de las conclusiones obtenidas en el precedente examen del proceso de ejecución en general, en el incidente específico sobre imposibilidad de ejecución.

Tres argumentos concluyentes pueden ser aducidos en favor del anterior aserto.

De un lado, si las partes interesadas en la ejecución distintas de la Administración (sean o no litigantes) pueden comparecer en aquella en los términos antes expuestos deduciendo las oportunas pretensiones en defensa de sus derechos e intereses y, singularmente, impugnando los actos administrativos dictados para la ejecución del fallo judicial por incumplimiento o extralimitación de éste, la negación a dichas partes de tal facultad en el concreto incidente de que ahora se trata, requeriría la invocación de precepto legal que la excluyera expresamente; precepto inexistente, toda vez que del artículo 107 LJC todo lo más que cabe inducir es la no atribución positiva de la misma.

Ante este silencio legal, en segundo término, ha de acudirse a una interpretación sistemática y de conjunto de todo el capítulo de la LJC dedicado a la ejecución de sentencias; interpretación, que conduce precisamente a los resultados del examen que del proceso de ejecución antes ha quedado hecho.

Finalmente, la previsión legal de la imposibilidad legal o material sobrevenida como obstáculo a la ejecución del fallo judicial encuentra su fundamento último, según la jurisprudencia (Auto de 25 de marzo de 1971 —Rep. Aranzadi 1725— y Sentencia de 6 de octubre de 1975 —Rep. Aranzadi 4030—, ambos de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo), en el principio general, lógico y jurídico de inaceptación de lo absurdo, del que constituyen precisas manifestaciones las máximas del Derecho romano «facta pro infectus haberi non possunt» (Dig. L.X., t. XVII, Ley 31) y de nuestro Derecho histórico «la razón no puede entenderse en que tan sólo venga daño a otro» (Partida VII, título XXXIV, Ley 21). Y si ésta es cabalmente la *ratio* de la institución de la imposibilidad de la ejecución, la exclusión de los particulares afectados por las consecuencias de esta última («de las partes interesadas»), por vía de un puro requisito procesal, del beneficio de dicha institución puede conducir —en el caso de inactividad de la Administración— precisamente al absurdo, cuya evitación constituye la esencia de su lógica.

En su consecuencia, debe reconocerse legitimación para promover el incidente sobre imposibilidad (legal o material) de ejecución:

— A la Administración Pública competente para la ejecución, sea ésta estatal, local o institucional, con el concurso necesario del Abogado del Estado en su condición no de representante legal de aquélla, sino de defensor del interés público.

— A los particulares que hayan sido partes litigantes en el proceso principal.

— A los particulares que, aun no habiendo sido parte en el proceso principal, merezcan la calificación de partes interesadas en la ejecución por resultar afectados en sus derechos o intereses en los términos del artículo 86, 2 LJC.

Luciano PAREJO ALFONSO